

# Effektiv krishantering

Den parlamentariska krishanteringskommitténs  
rekommendationer för utveckling av Finlands krishantering

Den parlamentariska krishanteringskommittén

STATSRÅDETS PUBLIKATIONER 2021:17

[vn.fi/sv](#)



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET

# Effektiv krishantering

Den parlamentariska  
krishanteringskommitténs  
rekommendationer för utveckling av  
Finlands krishantering

Den parlamentariska krishanteringskommittén

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Statsrådet

© 2021 författare och utrikesministeriet

ISBN pdf: 978-952-383-903-8

ISSN pdf:2490-0966

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten  
Helsingfors 2021

## Effektiv krishantering

### Den parlamentariska krishanteringskommitténs rekommendationer för utveckling av Finlands krishantering

---

**Statsrådets publikationer 2021:17****Utgivare** Statsrådet**Utarbetad av** Den parlamentariska krishanteringskommittén**Språk** svenska**Sidantal**

44

---

**Referat**

För utvecklande av Finlands krishanteringspolitik tillsattes det i mars 2020 en parlamentarisk kommitté som har haft till uppgift att utarbeta sådana övergripande riktlinjer för målen för krishantering som sträcker sig över regeringsperioderna och som syftar till att förbättra verksamhetens effekt och en planmässig användning av resurserna samt säkerställa ett tillräckligt deltagande i kvantitativt hänseende.

Syftet med den parlamentariska kommitténs arbete var att skapa en aktuell helhetsbild för utvecklingen av och behoven inom den internationella krishantering och för den övergripande verksamhetsmiljön för Finlands deltagande i krishantering.

I sitt betänkande lämnar kommittén rekommendationer om Finlands deltagande i krishantering som en del av utrikes- och säkerhetspolitiken, utvecklandet av försvarsförmågan och kapaciteterna samt främjandet av den inre och yttre säkerheten, de kvantitativa och kvalitativa målen för krishantering och förbättrandet av helheten och effektiviteten i fråga om krishantering.

**Nyckelord** krishantering, civil krishantering, utrikes- och säkerhetspolitik, kommittébetänkanden

---

**ISBN PDF** 978-952-383-903-8**ISSN PDF**

2490-0966

---

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-903-8>

---

## Vaikuttavaa kriisinhallintaa

## Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi

## Valtioneuvoston julkaisu 2021:17

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea

Kieli ruotsi

Sivumäärä 44

## Tiivistelmä

Suomen kriisinhallintapolitiikan kehittämiseksi asetettiin maaliskuussa 2020 parlamentaarinen komitea, jonka tehtävänä oli laatia kokonaisvaltainen, yli hallituskausien ulottuva kriisinhallinnan tavoitelinjaus toiminnan vaikuttavuuden ja resurssien käytön suunnitelmallisuuden tehostamiseksi samoin kuin määrällisesti riittävän osallistumisen varmistamiseksi.

Parlamentaarisen komitean työn tavoitteena oli ajantasaisen kokonaiskuvan luominen kansainvälisen kriisinhallinnan kehittymiseen ja tarpeisiin sekä kokonaisvaltaiseen toimintaympäristöön, jossa Suomen kriisinhallintaosallistumista toteutetaan.

Mietinnössään komitea antaa suosituksia Suomen kriisinhallintaosallistumisesta osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, puolustuskyvyn ja suorituskykyjen kehittämistä sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden edistämistä, kriisinhallinnan määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden ja vaikuttavuuden parantamisesta.

Asiasanat kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, ulko- ja turvallisuuspolitiikka, komiteamietinnöt

ISBN PDF 978-952-383-903-8

ISSN PDF 2490-0966

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-903-8>

## Effective crisis management Recommendations of the Parliamentary Committee on Crisis Management on developing Finland's crisis management

---

**Publications of the Finnish Government 2021:17****Publisher** Finnish Government**Group Author** Parliamentary Committee on Crisis Management**Language** Swedish**Pages**44

---

**Abstract**

In March 2020, a Parliamentary Committee was set up to further develop Finland's crisis management policy and draft a comprehensive policy outline, extending over government terms. The Committee was tasked to make crisis management activities more effective and to ensure better use of resources and sufficient participation volumes.

The aim of the Parliamentary Committee's work was to create an up-to-date overview of the development and needs of international crisis management and the overall operating environment in which Finland's participation in crisis management takes place.

In its report, the Committee makes recommendations on Finland's participation in crisis management as part of foreign and security policy, the development of defence capacity and capabilities, the promotion of internal and external security, the quantitative and qualitative objectives of crisis management, and the improvement of comprehensive and effective crisis management.

**Keywords** crisis management, civilian crisis management, foreign and security policy, committee reports

---

**ISBN PDF** 978-952-383-903-8**ISSN PDF**2490-0966

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-903-8>

---

## Innehåll

1	Inledning.....	7
2	Krishanteringens föränderliga verksamhetsmiljö.....	10
3	Det övergripande förhållningssättet till krishantering.....	13
4	Krishanteringsaktörer .....	20
5	Utgångspunkter och resurser för Finlands deltagande i krishantering .....	24
6	Krishanteringens genomslag.....	32
7	Kommitténs rekommendationer för att förbättra det övergripande förhållningssättet och genomslaget hos Finlands deltagande i krishantering ....	36
	Bilagor .....	40

# 1 Inledning

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering tillsattes i mars 2020 en parlamentarisk kommitté för utveckling av krishanteringspolitiken. Kommittén hade i uppgift att utarbeta övergripande mål som sträcker sig över regeringsperioderna för att förbättra verksamhetens genomslag och resursanvändningens planmässighet och säkerställa att deltagandet kvantitativt sett är tillräckligt. Finland ska enligt regeringsprogrammet upprätthålla och utveckla sin beredskap att delta i internationella uppdrag inom civil och militär krishantering tillsammans med andra internationella aktörer.

Ordförande för kommittén var Johanna Sumuvuori, politisk statssekreterare, och vice ordförande var Jouni Ovaska, riksdagsledamot. Kommittén bestod av Kimmo Kiljunen, riksdagsledamot, (ersättare Hussein al-Taei, riksdagsledamot), Socialdemokratiska riksdagsgruppen; Petri Huru, riksdagsledamot, (ersättare Minna Reijonen, riksdagsledamot), Sannfinländarnas riksdagsgrupp; Ville Kaunisto, riksdagsledamot, (ersättare Jaana Pelkonen, riksdagsledamot), Samlingspartiets riksdagsgrupp; Jouni Ovaska, riksdagsledamot, (ersättare Pasi Kivisaari, riksdagsledamot), Centerns riksdagsgrupp; Johanna Sumuvuori, statssekreterare, (ersättare Heli Järvinen, riksdagsledamot), Gröna riksdagsgruppen; Merja Kyllönen, riksdagsledamot, (ersättare Markus Mustajärvi, riksdagsledamot), Vänsterförbundets riksdagsgrupp; Eva Biaudet, riksdagsledamot, (ersättare Anders Norrback, riksdagsledamot), Svenska riksdagsgruppen; Sari Tanus, riksdagsledamot, (ersättare Peter Östman, riksdagsledamot), Kristdemokratiska riksdagsgruppen och Harry Harkimo, riksdagsledamot, Liike Nyt-rörelsens riksdagsgrupp.

Permanent sakkunniga i kommittén var Oskari Eronen, Asien-direktör (Crisis Management Initiative); Kirsi Henriksson, direktör (Krishanteringscentret CMC Finland); Janne Kuusela, överdirektör (försvarsministeriet); Harri Uusitalo, chef (Försvarsmaktens internationella center FINCENT); Vesa Virtanen, planeringschef/personalchef (Försvarsmakten), Mauri Koskela, ordförande (Finlands Fredsbevararförbund rf); Laura Yli-Vakkuri, överdirektör (inrikesministeriet); Anni Lahtinen, generalsekreterare (Finska utvecklingsorganisationer – FINGO); Mikko Kinnunen, avdelningschef (utrikesministeriet); Anne Palm, verksamhetsledare (Laajan turvallisuuden verkosto ry WISE). För kommittén tillsattes ett sekretariat som bestod av tjänsteinnehavare från utrikesministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriet och statsrådets kansli.



Syftet med den parlamentariska kommitténs arbete var att skapa en aktuell helhetsbild för utvecklingen av och behoven inom den internationella krishantering samt för den övergripande verksamhetsmiljön för Finlands deltagande i krishantering. Under sina möten behandlade den parlamentariska kommittén bl.a. krishanteringens föränderliga verksamhetsmiljö inklusive nya och ökande säkerhetshot, den totala nivån på och de nationella resurserna för Finlands krishanteringsdeltagande, deltagandet i krishantering som genomförs av olika aktörer (FN, EU, Nato, OSSE, grupper av länder), lagstiftningen om krishantering, behoven och utmaningarna inom internationell krishantering, kvinnors deltagande i krishantering, övergripande krishantering och krishanteringens genomslag.

Genom att delta i internationella krishanteringsuppdrag skapar Finland säkerhet och tar ansvar för internationell fred och säkerhet samt för upprätthållandet av ett normbaserat internationellt system. Krishantering är ett centralt verktyg för Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och används för att främja säkerheten i hemlandet och globalt. Genom konflikthantering stöder man konfliktlösningen, stabiliseringen efter konflikter och skapandet av trygga samhällen. Deltagandet i krishantering ökar även finländarnas säkerhet. Krishantering är en del av Finlands internationella ansvarstagande och av vår profil som medlemsland i FN, EU och OSSE, partnerland till Nato och i relation till centrala länder med hög kapacitet inom krishantering. Genom att delta i internationell krishantering kan man även påverka den inre säkerheten i positiv riktning och utveckla den nationella beredskapen och kapaciteten.

Riksdagens stöd för Finlands krishanteringsdeltagande, inklusive säkerställande av en tillräcklig nivå på deltagandet, har varit starkt. Riksdagens utrikes- och försvarsutskott har betonat långsiktighet i deltagandet och planeringen samt tillräcklig resurstilldelning och betydelsen av att utvärdera genomslaget.

Detta kommitténs betänkande skisserar upp hur Finlands kapacitet och tillvägagångssätt när det gäller krishantering ska utvecklas för att säkerställa genomslaget och det övergripande förhållningssättet hos vårt krishanteringsdeltagande. I betänkandet beaktas målet att stärka deltagandet i krishantering, den geografiska omfattningen och de nödvändiga resurserna. Med krishantering avses i det här betänkandet både militär och civil krishantering, såvida inget annat nämns.

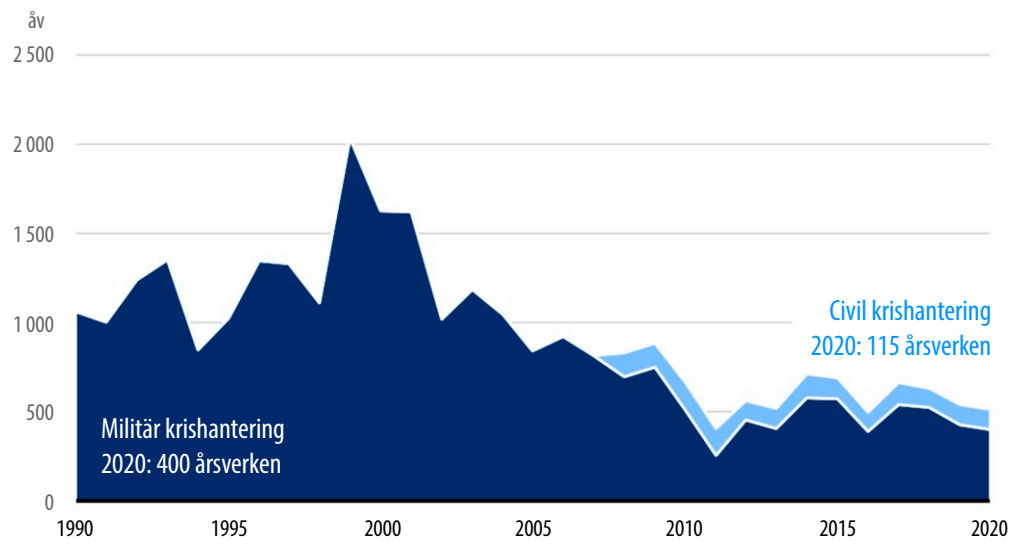
När kommittén inledde sitt arbete i juni 2020 deltog Finland i tio militära krishanteringsoperationer med totalt cirka 400 soldater och cirka 120 sakkunniga som arbetade i operationer och uppdrag inom civil krishantering vid olika internationella organisationers sekretariat. I februari 2021 uppgår deltagandet i militär krishantering till cirka 360 soldater, medan cirka 130 sakkunniga arbetar med civil krishantering. Den nuvarande nivån på deltagandet i militär krishantering (360) är den lägsta sedan början av 1970-talet, med undantag av 2011 då nivån på deltagandet var cirka 250 soldater.

Finlands deltagande i militär krishantering har under de senaste åren minskat mätt i antalet soldater som deltar i operationerna. Deltagandet var som störst vid millennieskiftet, då Finland deltog i krishanteringsåtgärder bl.a. på Balkan och i Mellanöstern med cirka 2 000 soldater. I slutet av 1980-talet deltog också nästan 2 000 soldater från Finland i krishanteringsoperationer i Mellanöstern och Namibia. Att deltagandet kvantitativt sett har minskat beror delvis på att storleken på operationerna har minskat, på att de har ändrat karaktär i riktning mot utbildning och rådgivning och på att länder som Finland framför allt förväntas delta i till exempel FN-operationer med specialkompetens och specialmateriel. Av dessa orsaker ligger tyngdpunkten inte på stora truppbidrag, utan i stället på behovet av att skicka mindre trupper eller enskilda experter. Att operationerna har blivit mer krävande har i sin tur lett till ökade deltagandekostnader, vilket innebär att man med samma nivå på anslaget numera kan skicka färre soldater än tidigare.

FN-insatsen UNIFIL i Libanon är för närvarande Finlands största enskilda bidrag till militär krishantering. Cirka 200 soldater deltar i operationen som en del av den franska reservbataljonen. Bland FN-insatserna deltar Finland även i den militära observationsoperationen UNTSO i Mellanöstern och i operationen MINUSMA i Mali. Finland deltar för närvarande i tre av EU:s militära krishanteringsoperationer: EU:s utbildningsoperationer i Mali och Somalia och operationen EUNAVFOR MED Irini på Medelhavet med totalt cirka 20 soldater. När det gäller Natos operationer deltar Finland med totalt cirka 40 soldater i Afghanistan, Kosovo och Irak och med cirka 80 soldater i den utbildningsverksamhet som bedrivs i Irak inom krishanteringsoperationen Operation Inherent Resolve (OIR) som genomförs av den internationella koalitionen mot ISIS. Utöver de militära krishanteringsoperationerna sätter Finland dessutom soldater i hög beredskap för EU:s snabbinsatsstyrkor.

Finland har för närvarande cirka 120 sakkunniga utsända för civila krishanteringsuppdrag inom OSSE-, EU- och FN-insatser samt i sekretariat och andra civila krishanteringsuppdrag i till exempel EU-delegationer. Regeringsprogrammets mål att höja nivån på deltagandet i civil krishantering till minst 150 sakkunniga genomförs stegvis inom ramen för planen för de offentliga finanserna 2021–2024. Finlands största enskilda deltagande är i OSSE:s övervakningsmission i Ukraina, i vilken cirka 20 finländska sakkunniga deltar. Flest sakkunniga finns i Georgien, Ukraina, Somalia och Irak. Finland deltar för närvarande i samtliga av EU:s operationer inom civil krishantering utom en, och antalet finländska sakkunniga i operationerna är totalt cirka 60. Operationen EUAM Ukraina har en finländsk chef och operationen EUAM Irak har en finländsk biträdande chef. Finland har fungerat som en föregångare inom utvecklingen av EU:s civila krishantering, och Finland var starkt med om att påverka utarbetandet av ett ramverk för EU:s civila krishantering år 2018 och ambitionerna med utfästelserna i detta ramverk.

## Utvecklingen av Finlands deltagande i krishantering.



Grafik: Statsrådets kansli

## 2 Krishanteringens föränderliga verksamhetsmiljö

Förändringarna i den internationella verksamhetsmiljön och konflikterna avspeglas i behovet av krishantering och krishanteringens verksamhetsformer samt i det internationella samfundets sätt att verka för att stärka den internationella säkerheten och stabiliteten.

Verksamhetsmiljön för krishantering förändrades betydligt efter krigen på Balkan i mitten av 1990-talet. Tidigare grupperades de internationella krishanteringsstyrkorna mellan parterna för att övervaka den uppnådda vapenvilan, eldupphöret eller fredsavtalet. Då hade även det internationella samfundet i princip två parter att förhandla med. Antalet konflikter har ökat på 2000-talet. Merparten av dagens konflikter är väpnade maktkamper som liknar inbördeskrig och som beror på att staten är svag eller har kollapsat. En bräcklig stat och dålig förvaltning är faktorer som präglar framför allt geografiskt utmanande regioner, till exempel svårtillgängliga bergsområden eller vidsträckta ökentrakter. Då blir till exempel gränsbevakningen lätt bristfällig. Det skapar en grogrund för uppkomsten av skadliga inofficiella nätverk, korruption och fri rörlighet för väpnade grupperingar. Svag myndighetsverksamhet skapar även gynnsamma förhållanden för organiserad brottslighet, och konfliktområdena har ofta förbindelser till internationell vapen-, drog- och människohandel.

Konflikter ger även näring till utbudet av och efterfrågan på handeldvapen. Efter konflikter är problemet ofta bl.a. att vapnen som har använts i konflikten har spridits till många aktörer i samhället, inklusive privata arméer, rebeller, brottsorganisationer och andra icke-statliga aktörer. Därför spelar även nedrustning en roll i den övergripande krishantering.

Många konflikter har regionaliserats, och staters eller landsgruppers interna konflikter kan till och med få globala effekter. Väpnade grupperingar opererar eller har kontroll över landområden på flera staters territorium och nätverken för smuggling och organiserad brottslighet är gränsöverskridande. Ur krishanteringssynvinkel är regionaliseringen av konflikter en utmaning, eftersom mandaten för operationerna ofta är specifika för en viss stat.

Globala och regionala stormakter kan driva sina egna intressen i konfliktområden antingen direkt eller genom att använda sig av legosoldater och ställföreträdande aktörer. De kan även utmana multilaterala normbaserade system genom att antingen agera utanför systemet eller försöka omarbete det så att det tjänar deras intressen. Den här utvecklingen kan göra det svårare att uppnå internationellt erkända och heltäckande operationsmandat.

Den tekniska utvecklingen syns i användningen av ny teknik och nätverksbildning mellan olika aktörer. Drönare kan i konflikter användas både för att transportera sprängämnen och för att skaffa information om olika parter grupperingar. Utvecklingen av kommunikationstekniken möjliggör global rekrytering av och nätverksbildning med frivilliga och utländska stridande. Också icke-statliga aktörer kan förfoga över tung beväpning.

Hoten är även allt oftare asymmetriska, som till exempel terrorism, vilket förutsätter att operationerna är mobila, agerar snabbt och är smidiga, samtidigt som enheterna behöver en bättre skyddsnivå. Betydelsen av informationsanskaffning, underrättelse och förhandsvarningar accentueras.

Nya metoder som står till konfliktparternas förfogande är olika åtgärder för hybridpåverkan och desinformation. Dessa metoder är förmånliga jämfört med beväpnad verksamhet, och riskerna som användningen medför är låga. Hybridpåverkan kan även användas mot krishanteringsoperationer, och enskilda personer kan också bli föremål för hybridpåverkan. Fiske efter personuppgifter kan leda till utsatthet för utpressning antingen under operationen eller senare, men kan även påverka operationens anseende och trovärdighet.

Klimatförändringen kan vara den primära orsaken till konflikten eller förstärka den tillsammans med andra samtidiga faktorer. Klimatförändringen medför konkreta förändringar i miljön till följd av till exempel ökenbildning, erosion och extrema väderfenomen som även kan påverka operationens handlingsmöjligheter och verkställandet av operationen. Klimatförändringen kan dessutom försämra möjligheterna att idka jordbruk, boskapsskötsel och fiske. När det blir svårare att idka en näring och trygga livsmedelsförsörjningen minskar den mänskliga tryggheten och fattigdomen och utsiktslösheten ökar. Detta kan ge näring till brottsligheten och leda till ökad migration och landsflykt. Att bekämpa klimatförändringen är ett av de viktigaste sätten att förebygga kriser och konflikter. När man planerar och verkställer krishanteringsåtgärder försöker man beakta klimat- och miljöfrågor och söka lösningar som minskar krishanteringsinsatsernas miljöavtryck.

Många globala och regionala förändringar har tagit fart under de senaste åren. Coronapandemin har förstärkt och påskyndat utvecklingsförloppen ytterligare. Coronapandemin har framhävt hälsosäkerhetens betydelse vid krishantering. Krishanteringsinsatserna verkar vanligtvis i länder med tropiska sjukdomar och låg nivå på hygien och där det ställvis kan vara svårt att få tillgång till hälso- och sjukvård och nivån på sjukvården är låg. Coronapandemin har påverkat krishanteringsinsatsernas verksamhetsförutsättningar genom att till exempel inverka på personalrotationerna och medföra avbrott i utbildnings- och rådgivningsverksamheten. Den har medfört nya typer av hälsosäkerhetsrelaterade utmaningar för operationerna och de personer som är verksamma inom dem. Inom operationerna har man genom begränsningar, karantäner och övergång till distansarbete försökt undvika smittspridning mellan deltagarna i operationen och den lokala befolkningen. Coronapandemin har redan skapat ett behov av att anpassa verksamheten inom de befintliga operationerna. Framöver kan den även ge upphov till nya krishanteringsbehov.

Ur ett europeiskt perspektiv finns de mest centrala konfliktområdena och samtidigt de geografiska verksamhetsmiljöerna för krishanteringsoperationerna i Afrika, Mellanöstern med omnejd och östra Europa. Mellanöstern har förblivit ett målområde för det internationella krishanteringsdeltagandet, eftersom ingen politisk lösning har hittats för kriserna i området. Det finns fortfarande starka grunder för fortsatta insatser och internationell närvaro inom ramen för FN för att minska spänningarna och upprätthålla stabiliteten i regionen. I regionen verkar även den internationella koalitionen mot ISIS (Operation Inherent Resolve), Natos operation NMI (NATO Mission Iraq) och EU:s civila krishanteringsoperation EUAM (EU Advisory Mission) i Irak. I Afghanistan fortsätter Natos operation Resolute Support under osäkra politiska och säkerhetsrelaterade förhållanden. På västra Balkan har det internationella samfundets närvaro i form av krishanteringsoperationer minskat och minskar fortfarande, men det finns ett behov av att fortsätta operationerna också framöver. Tyngdpunkten för krishanteringen har i allt större utsträckning förskjutits till Afrika, där det pågår omfattande krishanteringsinsatser och där behovet av krishantering kan öka ytterligare med tanke på de pågående utvecklingsförloppen, till exempel klimatförändringen, befolkningstillväxten, terrorismen och de instabila staterna. Av FN:s tretton insatser verkar åtta i Afrika. Av EU:s totalt 17 civila och militära krishanteringsoperationer är åtta verksamma i Afrika, och dessutom anknäver två marina operationer till konflikterna eller instabiliteten i Somalia och Libyen. Inom den övergripande krishanteringen i Afrika betonas partnerskap med lokala organisationer, till exempel Afrikanska unionen, ECOWAS (Economic Community of West African States) och länderna i G5 Sahel.



Bild: Försvarsmakten

Finland deltar inom ramen för FN och EU i den militära krishanteringen i Afrika med totalt cirka 30 soldater, vilket är ungefär en tiondel av Finlands totala militära krishantering. Ungefär en femtedel av de sakkunniga inom den civila krishanteringen är verksamma i Afrika.

### 3 Det övergripande förhållningssättet till krishantering

Krishantering är en central del av de metoder som det internationella samfundet förfogar över vid sidan av utvecklingssamarbete, fredsmedling och andra politiska åtgärder samt humanitärt bistånd. Hållbara resultat för att öka säkerheten och stabiliteten i ett konfliktområde kan endast uppnås med helhetsbetonade åtgärder samt genom att stärka kompetensen, kapaciteten, ansvarstagandet och ägandet på det lokala planet. För att förebygga och lösa konflikter och stabilisera säkerhetsläget krävs att det internationella samfundet har en övergripande förståelse av konflikten och ett förhållningssätt som bygger på behoven i mållandet och målområdet när åtgärderna planeras och verkställs.

Olika verktyg betonas under olika skeden av konflikten utifrån behoven i målområdet. Verktygen kan till exempel bestå av diplomati, förebyggande, fredsmedlingsåtgärder och militär och civil krishantering. För att uppnå hållbara resultat krävs att olika metoder används med rätt prioritet och ofta samtidigt. Det är viktigt att det internationella samfundet förbinder sig att tillhandahålla helhetsbetonat och tillräckligt långsiktigt stöd i konfliktområdena. I samband med väpnade konflikter ska fokus i princip ligga på att stabilisera säkerhetsläget och lindra den omedelbara nöden. Då framhävs betydelsen av militär och civil krishantering samt humanitärt bistånd. Militär krishantering kan möjliggöra civil krishantering och annat stöd i situationer där säkerhetsläget i målområdet är särskilt kritiskt.

Vid utdragna kriser ligger tyngdpunkten i arbetet på fredsbyggande, humanitärt bistånd och samordning av utvecklingssamarbetet (s.k. trippelnexus). Med förhållningssättet nexus avses att samarbetet, enhetligheten och komplementariteten stärks mellan det humanitära biståndet, utvecklingssamarbetet och fredsprocesserna utifrån en gemensam strategisk läges- och riskbedömning. I många situationer verkar alla dessa aktörer samtidigt. Behovet av att länka samman de olika stödformerna, finansieringsinstrumenten och den politiska dialogen ökar i synnerhet när konflikter och kriser drar ut på tiden och under de återhämtnings- och övergångsskeden som följer på konflikterna och kriserna. Vid utarbetandet av en utvecklingspolitisk redogörelse som spänner över valperioderna har man uppmärksammat att försämring av klimatförändringen och tillståndet i miljön samt utmaningar och extrem fattigdom till följd av konflikter, naturkatastrofer och epidemier samt brott mot de mänskliga rättigheterna är särskilt vanliga i utvecklingsländer som lider av utdragna kriser och konflikter. Därför är det viktigt att utifrån en gemensam strategisk läges- och riskbedömning försöka främja stärkande av koherensen och den inbördes komplementariteten mellan utvecklingssamarbetet, det humanitära biståndet och



fredsprocesserna. Genom att samordna styrkorna hos olika aktörer säkerställer man att åtgärderna kompletterar varandra och att man använder det övergripande tillvägagångssätt som är nödvändigt när förhållandena är svåra. Ett väl samordnat tillvägagångssätt förbättrar väsentligt resultaten av biståndet och biståndets genomslag i bräckliga situationer och konfliktsituationer, samtidigt som resursanvändningen effektiviseras. Det gör också att man snabbare kan hitta en övergripande lösning på situationen i landet och stärka landets egen bärkraft.

Utmärkande för den moderna krishanteringen är att flera internationella organisationer och krishanteringsinsatser kan verka samtidigt i ett och samma konfliktområde. Detta understryker behovet av att samordna internationella åtgärder. Finland har konsekvent stött arbetsfördelningen mellan och samordningen av internationella aktörer, och som konstateras i Finlands strategi för övergripande krishantering från 2009 bör den militära och civila krishanteringen samt utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet samordnas för att åstadkomma bästa möjliga samverkan och hållbara resultat. Den militära och civila krishanteringen samt utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet har olika roller och ansvarsområden, men de kan komplettera varandra. Målet är att öka enhetligheten och effektiviteten hos olika funktioner med beaktande av varje aktörs ansvarsområde och specialkompetens. Mångsidigt samarbete har genomförts i olika målområden.

Det helhetsbetonade tänkandet syns även i större utsträckning än tidigare i planeringen av krishanteringsåtgärder på det internationella planet. Operationernas mandat inkluderar element som hänför sig till stabilisering, enande och återuppbyggnad av samhällena.

Relationen till den lokala befolkningen och förvaltningen har också central inverkan på krishanteringens effektivitet och förbättringen av säkerhetsläget i konfliktområdet. Utgångspunkten ska när en operation grundas och under hela dess verksamhetstid vara behoven i mållandet och god kommunikation mellan operationen och de lokala aktörerna. Kommunikation och praktiska åtgärder kan ha avsevärd inverkan på hur väl operationen accepteras i mållandet.

Frivilligorganisationer som verkar i konfliktområden kan ha värdefull information och kunskap som i mån av möjlighet ska beaktas i operationernas verksamhet. Att stärka medborgarsamhället i en stat som återhämtar sig efter en konflikt är viktigt också för att uppnå hållbara resultat, i synnerhet med tanke på rättsstatsutvecklingen, demokratin och de mänskliga rättigheterna. Frivilligorganisationerna spelar en viktig roll också i utvecklingen av Finlands övergripande krishanteringspolitik. Finländska frivilligorganisationer har gjort en betydande insats inom det konceptuella utvecklingsarbetet i synnerhet när det gäller den civila krishanteringen, och kontakterna till statsförvaltningen har varit täta.

Säkerhetssektorns stödåtgärder har utgjort en av de viktigaste verksamhetsformerna inom det internationella samfundet. Dessa åtgärder stärker för sin del krishanteringens genomslag och ägarskapet i målländerna. Säkerhetsmyndigheterna i målländerna stöds genom utbildning och rådgivning. Dessutom kan man ge materiellt stöd eller finansiera byggandet av infrastruktur, till exempel utbildningscenter. EU, Nato, OSSE och enskilda länder har länge utfört detta arbete, och att EU i slutet av 2020 beslutade att grunda Europeiska fredsfaciliteten stärker EU:s stöd till säkerhetssektorn ytterligare. Finland har genom EU och Nato gett stöd till stödprojekt inom säkerhetssektorn och deltagit i multilaterala projekt tillsammans med bl.a. de övriga nordiska länderna och de baltiska länderna. Det är viktigt att också i fortsättningen säkerställa att det vid sidan av krishanteringen finns tillgång till resurser och verktyg för att stödja utvecklingen av säkerhetssektorn i målländerna.

Miljöfrågor och klimatförändringen får också större utrymme än tidigare i de diskussioner som förs om krishantering. Inom ramen för FN söker man verksamhetsmodeller för att främja s.k. grönt fredsbevarande och även öka analyskapaciteten. Miljö- och klimataspekter beaktas i allt större utsträckning också i FN-operationernas rapportering. Inom EU dryftas klimatförändringens effekter på verksamheten inom och planeringen av krishanteringsinsatserna. Klimatförändringens inverkan på den ökade förekomsten av instabilitet och konflikter kan i framtiden öka behovet av krishanteringsinsatser.

## Utveckling av krishanteringsaktörernas samarbete som en del av det övergripande förhållningssättet

Utveckling av krishanteringsaktörernas samarbete är en viktig del av den övergripande krishanteringen. I säkerhetsmiljöer som är svåra att förutsäga framhävs betydelsen av effektivitet i det nationella myndighetssamarbetet och förmåga att utnyttja den förvärvade kompetensen och nätverken som en del av utvecklingen av verksamheten. Det behövs rätttidig och övergripande förståelse för behoven och utvecklingsutsikterna i verksamhetsmiljön, målländerna, organisationerna och olika uppdrag.

I Finland har vi nationellt sett välfungerande samarbetspraxis mellan aktörerna inom den militära och den civila krishanteringen. Försvarsmaktens internationella center FINCENT, Krishanteringscentret CMC Finland, Polisyrkeshögskolan och Gräns- och sjöbevakningsskolan bildar tillsammans Kompetenscentrum för övergripande krishantering. Kompetenscentrumet ordnar krishanteringsutbildning, bedriver forsknings- och publiceringsverksamhet och ordnar seminarier. Gemensamma kurser stärker förståelsen av de olika metoderna inom krishantering och samarbetsmöjligheterna.

För att förbättra det övergripande förhållningssättet förutsätts aktörerna inom krishantering tillägna sig nya verksamhetsformer och utvärdera verksamhetens effektivitet samt anpassa verksamheten också till situationer som förändras snabbt. Med utbildning som förbereder för krishanteringssuppgifter försöker man på motsvarande sätt säkerställa att individerna har tillräcklig kompetens och förmåga att arbeta med olika uppgifter också i krävande miljöer.

Framförhållningen kan stödjas med forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet. Forskning stöder beredningen av krishantering, beslutsfattandet och kommunikationen samt förmågan att utvärdera krishanteringens effektivitet. Den ökar för sin del även påverkansmöjligheterna inom EU och i annat internationellt samarbete. Forskning bedrivs bl.a. inom ramen för kompetenscentrumet för övergripande krishantering, men forskningsinstitutionernas och frivilligorganisationernas analysarbete skulle även kunna utnyttjas i större omfattning.

Informationsbehoven för forskning inom utveckling av krishantering och utbildning anknyter bl.a. till frågor som rör utvecklingsutsikterna för verksamhetsmiljön, stärkande av den lokala kapaciteten, nätverksverksamhet, strategisk kommunikation, utvärdering av effektiviteten samt insatsledning och utveckling av individernas kompetens.

## Kvinnors och ungas deltagande och delaktighet i lösning av kriser

Inom den internationella krishantering fäster man allt större uppmärksamhet vid verkställandet av resolutionen om kvinnor, fred och säkerhet (1325) som FN:s säkerhetsråd antog år 2000 och även vid verkställandet av resolutionen om unga, fred och säkerhet (2250), som antogs 2015. **Kvinnors deltagande och delaktighet i lösandet av kriser** är ett viktigt fokusområde för Finland. Finland främjar verkställandet av resolution 1325 både nationellt och internationellt i FN, EU, OSSE och Nato. Finland bereder som bäst ett nationellt handlingsprogram om verkställandet av resolution 2250 **Unga, fred och säkerhet** (2015). Internationellt försöker Finland på det lokala planet främja ungas roll, inflytande och betydelsefulla deltagande i förebyggandet och lösningen av konflikter samt i situationerna efter konflikterna. Finland har möjlighet att i en internationell jämförelse ta en ledande roll i främjandet av resolution 2250 med beaktande av att Finland är ett av de första länderna att utarbeta ett nationellt handlingsprogram om resolutionen.

Att öka antalet kvinnor är ett av de mål som har satts upp i Finlands handlingsprogram "Kvinnor, fred och säkerhet" (2018–2021). Ambitionen är enligt detta att öka andelen kvinnor inom den militära krishantering från den nuvarande nivån på cirka fyra procent till

sju procent. FN:s mål är att 15 procent av deltagarna i FN:s militära fredsbevarande operationer och 25 procent av dem som innehar stabs- och observationsuppdrag ska vara kvinnor 2028. År 2020 uppgick andelen kvinnor i FN-operationer till 4,8 procent. Inom den civila krishanteringen har man strävat efter att över 40 procent av de sakkunniga som sänds till uppdrag inom civil krishantering ska vara kvinnor. För närvarande är kvinnornas andel av de finländska sakkunniga inom civil krishantering drygt 40 procent. Det är en av de högsta siffrorna i världen. Många finländska kvinnor har även innehaft en ledande roll i operationer.

Finland strävar i sina krishanteringsrelaterade åtgärder efter att förbättra kvinnors och flickors ställning i konfliktområden och främja förverkligandet av jämställdhet mellan könen. Att kvinnliga fredsbevarare och sakkunniga deltar i krishantering möjliggör bättre skydd för hela befolkningen i mållandet, eftersom man får en bättre uppfattning om både mäns och kvinnors säkerhetsbehov. Samtidigt kan detta öka den lokala befolkningens förtroende för åtgärderna inom den internationella operationen, eftersom den lokala kvinnliga befolkningens förtroende i många fall bara kan vinnas av en kvinnlig aktör. Kvinnlig krishanteringspersonal kan även ha ett stort symboliskt värde, eftersom de fungerar som rollmodell för den lokala befolkningen.

Personalen som deltar i krishanteringsinsatser får utbildning i gender- och jämställdhetsfrågor. Beaktandet av dessa frågor inom utbildningen bör stärkas ytterligare. Det är viktigt att personer som har en ledande ställning inom operationerna beaktar gender- och jämställdhetsfrågor både i operationerna och i relation till den lokala befolkningen. Försvarsmaktens internationella center och Krishanteringscentret har genom sin utbildningsverksamhet starkt deltagit i främjandet av kvinnliga fredsbevarares och civila sakkunnigas kompetensutveckling i form av internationella kurser. Finland har även aktivt medverkat till att gender- och jämställdhetsperspektivet beaktas när internationella organisationers krishanteringsoperationer planeras och genomförs på fältet.



Bild: fotoalbum av Sari Rautarinta 2012

## Beröringspunkter mellan den inre och den yttre säkerheten

Att **den inre och den yttre säkerheten är sammankopplade** anknyter för sin del till den tilltagande globaliseringen: de kortare avstånden och den tekniska utvecklingen gör att terrordåd som tidigare har inträffat "någon annanstans" kommer nära. Genom att stabilisera konfliktländer kan man skapa säkerhet i mållandet, målområdet och globalt, även för de länder som deltar i krishanteringen, som Finland. Som en del av krishanteringsoperationerna är finländska sakkunniga bl.a. med om att utbilda soldater i länder som har lidit av konflikter, ge råd till myndigheter som verkar mot terrorism och internationell brottslighet och stärka rättsväsendenas verksamhet genom rådgivningsarbete. När man med hjälp av krishanteringsmetoder stärker stabiliteten i konfliktländer och utvecklar säkerhetsmyndigheternas verksamhet påverkar man de primära orsakerna till många konflikter och förebygger spridningen av gränsöverskridande hot och problem.

Finland strävar efter att beröringspunkterna mellan den inre och den yttre säkerheten ska beaktas nationellt och internationellt när operationer planeras och verkställs. Sambandet mellan den inre och den yttre säkerheten betonas även i EU:s globala strategi. I EU:s

krishanteringsverksamhet betonas utveckling av konfliktländernas kapacitet med hjälp av rådgivning och utbildning. Finland fortsätter påverkansarbetet för att utveckla samarbetet mellan EU:s krishanteringsoperationer och aktörer inom den inre säkerheten, så att man effektivare kan förebygga terrorism, internationell brottslighet och oreglerad migration. Dessa samarbetsmöjligheter betonas även i ramverket för civil krishantering, som syftar till att utveckla EU:s civila krishantering med målet att svara mot fenomen som kan förändras till hot mot den inre säkerheten.

## 4 Krishanteringsaktörer

Finland deltar för närvarande i krishantering inom ramen för FN, EU, OSSE och Nato samt den internationella koalitionen mot ISIS.

I **FN:s** operationer deltar för närvarande cirka 220 finländska soldater. I FN-operationerna ingår dessutom cirka 20 sakkunniga inom civil krishantering som är utsända av Finland. Finland har meddelat att man har som mål att delta i FN:s fredsbevarande operationer med cirka 20 poliser.

FN är fortfarande en central verkställare av fredsbevarande verksamhet och krishantering och har för närvarande tolv pågående fredsbevarande operationer, i vilka cirka 90 000 soldater deltar. När det gäller den övergripande krishanteringen utför FN viktigt arbete i att skapa och upprätthålla internationella normer samt trygga de mänskliga rättigheterna och skydda civilbefolkningen i konflikter. Man har inom FN utvecklat mekanismer för att säkerställa att FN:s fredsbevarare och civila personal iakttar och främjar förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Finland har i FN stött utbildningen av kvinnliga fredsbevarare och ökandet av kvinnliga fredsbevarares deltagande genom den utbildning som UNITAR ger och initiativet Elsie, som lanserades av UN Women och Kanada. Finland har dessutom genom FN:s avdelning för fredsbevarande insatser stött en mekanism för förhandskontroll av bakgrunden hos de personer som placeras på ledande positioner inom fredsbevarande operationer för att upptäcka eventuella brott mot de mänskliga rättigheterna.

Deltagande i FN:s fredsbevarande verksamhet är en viktig del av Finlands profil som ett konstruktivt och aktivt FN-medlemsland som tar internationellt ansvar och deltar i konfliktlösning. Finland påverkar samtidigt utvecklingen av FN:s fredsbevarande verksamhet och operationernas genomslag framför allt när det gäller tematiska frågor, som kvinnors ställning i konflikter, klimat och miljö samt mänskliga rättigheter. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering är målet att stärka deltagandet i krishantering med betoning på FN-operationer. FN förväntar sig att länder som Finland, med utvecklad kapacitet och utbildningsnivå, i första hand deltar i krishantering med specialförmågor, oberoende av om det är fråga om trupper eller materiel. FN uppmuntrar medlemsländerna att tillhandahålla trupper och kapacitet också i multinationellt samarbete. Samarbete stöder möjligheterna till alternerande deltagande. Länder kan även delta i operationerna genom att enbart överlåta materiel och utrustning.





Bild: Försvarsmakten

EU verkställer som bäst sex operationer inom militär krishantering och elva operationer inom civil krishantering. Finland har totalt drygt 20 soldater i EU:s militära krishanteringsoperationer. Finland tillhör med detta deltagarantal mellanskiktet bland EU-länderna i förhållande till folkmängden. Inom den civila krishanteringens är Finland med sina totalt cirka 60 sakkunniga ett av de medlemsländer som i förhållande till folkmängden sekunderar flest sakkunniga till EU-operationer.

EU:s krishanteringsoperationer är numera utpräglade utbildnings- och rådgivningsoperationer som utvecklar säkerhetsmyndigheternas och rättsstatens verksamhet i mållandet. EU har samtidigt utvecklat sin politik, sina stödmekanismer och sina finansieringsinstrument, så att man bättre än tidigare kan stödja partnerländerna på ett övergripande sätt som förebygger eller löser konflikter. Avsikten är att bättre än tidigare beakta bl.a. stödet för fredsmedling, bekämpningen av hybridhot och beröringspunkterna mellan den inre och den yttre säkerheten också i krishanteringsoperationer.

Som medlemsland i EU är Finlands möjligheter att påverka operationernas utformning och verksamhet som helhet generellt sett bättre än påverkansmöjligheterna i fråga om andra aktörer. Besluten om att inrätta och inleda operationer fattas enhälligt av medlemsländerna. Finland deltar på samma sätt som de andra EU-länderna intensivt i EU:s beslutsfattande om inrättande av operationer som genomförs inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och även i den närmare målformuleringen och resursplaneringen gällande operationerna under deras hela verksamhet. Genom att delta i EU:s krishanteringsoperationer samt i det konceptuella arbetet gällande krishanteringens och kapacitetsutvecklingen i medlemsländerna stöder Finland även EU:s gemensamma utrikes- och



säkerhetspolitik samt stärkandet av säkerhets- och försvarspolitiken och krishanteringens genomslag. Finland har som en del av EU:s permanenta strukturerade samarbete även förbundit sig att ge betydande stöd till EU:s GSFP-operationer.

EU:s utrikesråd godkände i november 2018 ett avtal om utveckling av den civila krishantering, där medlemsländerna drog upp riktlinjer för utvecklingen av den civila krishantering under de kommande åren. Detta s.k. ramverk (Civilian CSDP Compact) ses som ett av de viktigaste stegen på årtal när det gäller utvecklingen av EU:s civila krishantering. Helheten består av medlemsländernas, Europeiska utrikestjänstens och kommissionens åtaganden för att utveckla EU:s civila krishantering före 2023. Ramverket innehåller åtaganden att utveckla framför allt kapaciteten, snabbinsatserna och samarbetet mellan EU-aktörerna. I anslutning till ramverket har nästan alla medlemsländer utarbetat nationella genomförandeplaner för utveckling av den civila krishantering enligt åtagandena i ramverket.

OSSE har 16 fältoperationer – till största delen fältkontor – där den största och viktigaste med tanke på krishantering är OSSE:s särskilda övervakningsmission SMM i Ukraina. Finland har över 20 sakkunniga i SMM. OSSE:s verksamhet på fältet, inklusive konfliktförebyggande, sker i stor utsträckning inom fältoperationer, till vilka även finländska sakkunniga inom civil krishantering ibland har sekonderats. Finland har för sin del, inklusive genom frivillig finansiering, försökt säkerställa att OSSE:s konfliktförebyggande arbete har tillräckliga resurser.

Krishantering är en av **Natos** centrala uppgifter. Finland deltar för närvarande i tre av Natos krishanteringsoperationer med totalt cirka 40 soldater. Deltagande i Natos krishantering är en viktig del av Finlands Nato-partnerskapspolitik och stöder Finlands ställning som ett avancerat partnerland. Finland kan i egenskap av partnerland delta i beredningen av och beslutsfattandet om de Nato-operationer som Finland deltar i.

Förutom internationella organisationer och Europeiska unionen kan även **grupper av länder** verkställa och leda militära krishanteringsuppdrag. Motsvarande internationella koalitioner kommer enligt bedömningar att bli mer allmänt förekommande strukturer inom krishantering. Operationer som genomförs av grupper av länder och som även Finland har deltagit i är ISAF-operationen (International Stabilisation Force) i Afghanistan, som under de två första verksamhetsåren var en insats som genomfördes av en grupp länder, den multinationella transportoperationen som 2014 inrättades för att stödja förstörelsen av kemiska vapen i Syrien samt den pågående krishanteringsoperationen i Irak (Operation Inherent Resolve, OIR). Finland deltar för närvarande med cirka 80 soldater i operationen OIR som genomförs av den internationella koalitionen mot ISIS. Finland ingår i koalitions kärngrupp och i arbetsgrupperna för kommunikation, finansiering och utländska stridande. Deltagandet i koalitionen, som leds av USA, stöder även våra bilaterala relationer till Förenta staterna. Koalitionen har över 80 medlemmar, och dess sekretariat finns i Förenta staterna.

Finland deltar dessutom i verksamheten i sådana grupper av länder som även kan anses stödja deltagandet i krishantering. Målet med samarbetet Joint Expeditionary Force (JEF), som leds av Storbritannien, är förmåga och beredskap att snabbt samla en multinationell styrka från de deltagande länderna för bl.a. krishanteringsuppdrag. European Intervention Initiative (EI2), som leds av Frankrike, omfattar i sin tur samarbete mellan militära sakkunniga och försvarspolitisk dialog som syftar till att förbättra de deltagande ländernas förmåga att bidra till krishanteringsinsatser.

När fokusområdena för deltagandet fastställs beaktas även samarbetsmöjligheterna med partnerländer och militärt skickliga länder. Nordiskt samarbete eftersträvas även inom krishantering. Inom FN:s krishanteringsoperation UNMISS i Sydsudan verkar till exempel ett finsk-norskt specialpolisteam, vars arbete framför allt fokuserar på konfliktrelaterat och sexuellt våld mot kvinnor och barn. Finland har även verkat inom ISAF-operationen i Afghanistan som en del av en insatsstyrka som leddes av Sverige och i EU:s utbildningsoperation i Mali som en del av samnordiska utbildningsgrupper.

## 5 Utgångspunkter och resurser för Finlands deltagande i krishantering

Som konstateras i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse 2020 är krishantering ett centralt utrikes- och säkerhetspolitiskt instrument för att stödja konfliktlösning, stabilisering efter konflikter, skydd av civila och uppbyggnad av säkra samhällen. Genom att delta i krishanteringsinsatser främjar vi demokrati, god förvaltning och mänskliga rättigheter, däribland kvinnors och barns rättigheter och förebyggande av sexuellt våld i konflikter. Krishanteringen skapar säkerhet i vidare bemärkelse än endast i målländerna. Deltagande i internationell krishantering innebär inte bara internationellt ansvarstagande och upprätthållande av den internationella säkerheten, utan ökar även finländarnas säkerhet. De senaste åren har allt tydligare visat att instabiliteten i Afrika och Mellanöstern allt mer direkt påverkar säkerheten i Europa och Finland. I redogörelsen konstateras att Finland stärker sitt deltagande i internationell militär krishantering i FN-insatser, att strävan är att öka deltagandet i krishantering särskilt i Afrika och att det årliga deltagandet inom civil krishantering höjs till minst 150 sakkunniga.

Målet med civil krishantering är att återställa samhällets verksamhetsförutsättningar genom att skicka utomstående experthjälp till konfliktområden. Genom civil krishantering stöder man utvecklingen av de centrala samhällsfunktionerna i målstaten och stärkandet av verksamhetsförutsättningarna. Civil krishantering omfattar åtgärder som syftar till att förebygga konflikter och upprätthålla fred och stabilitet, men även mer långvariga tillfälliga åtgärder som syftar till att stärka den offentliga förvaltningen, rättsstatsprinciperna, de mänskliga rättigheterna och demokratin. Uppdragen inom den civila krishanteringen varierar från stöd-, observations-, rådgivnings- och utbildningsuppdrag till operationer som verkställer uppgifter som ersätter olika myndighetsaktörer, till exempel polisen eller rättsväsendet. Många uppdrag inom den civila krishanteringen resulterar i att de sakkunnigas egen kompetens utvecklas och att de skapar internationella nätverk som de kan dra nytta av när de återvänder till sina uppgifter i hemlandet.

Målet med militär krishantering är att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet, stödja humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilpersoner. Lösandet av kriser och stabiliseringen av krisområdet syftar till att normalisera samhället i krisområdet, vilket är särskilt viktigt för att förbättra levnadsförhållandena för civilbefolkningen. Med militär krishantering avses internationella krishanteringsuppdrag som genomförs med militära metoder och i regel med en militärt organiserad organisation och som syftar till att stabilisera ett konfliktområde. Användningen av enskilda militära sakkunniga för olika

rådgivnings- och stabsuppgifter har ökat. Sådana uppgifter finns även inom civila krishanteringsinsatser och i FN:s politiska operationer.

## Lagstiftning

**Bestämmelser om Finlands deltagande i internationell militär krishantering**, om sändande av soldater på militära uppdrag i annan internationell krishantering, om utbildnings- och övningsverksamhet som hänför sig till krishanteringen samt om krishanteringspersonalens ställning **finns i lagen om militär krishantering** (211/2006). Finland kan enligt lagen delta i militär krishantering som har bemyndigats av Förenta Nationernas säkerhetsråd eller undantagsvis i annan internationell militär krishantering som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller till att stödja humanitär hjälpverksamhet eller skydda civilbefolkningen med beaktande av målsättningen för och principerna i FN-stadgan samt övriga regler i den internationella rätten. Föranstaltare av krishantering enligt denna lag kan vara FN, OSSE, EU eller någon annan internationell organisation eller grupp av länder. Lagen tillämpas inte på Finlands deltagande i sådana militära åtgärder som vidtas med stöd av artikel 51 i FN-stadgan (individuellt eller kollektivt försvar i händelse av ett väpnat angrepp).

Säkerhetsrådets bemyndigande har varit en huvudregel när beslut om Finlands deltagande fattas. Exempel på annan militär krishantering som Finland kan delta i är insatser där det är fråga om krishantering som genomförs med målstatens samtycke eller på målstatens begäran. Säkerhetsrådets bemyndigande förutsätts inte heller när Finland deltar i humanitär hjälpverksamhet eller skydd av civilbefolkningen på basis av en begäran som har framförts av en av FN:s specialorganisationer eller myndigheter.

Enligt FN-stadgan har FN:s säkerhetsråd det primära ansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Det kan dock vara nödvändigt för det internationella samfundet att ingripa i en konflikt också i situationer där säkerhetsrådet inte tar upp ärendet till behandling eller där ett av säkerhetsrådets permanenta medlemsländer förhindrar att ett beslut fattas. Om det är fråga om en insats som verkställs med målstatens samtycke och på målstatens begäran är det inte under internationell rätt nödvändigt med FN:s säkerhetsråds bemyndigande. EU, Nato och OSSE har inte angett säkerhetsrådets mandat som ett villkor för de krishanteringsoperationer som de verkställer. FN:s säkerhetsråd har tolkat bestämmelserna om upprätthållande av fred och säkerhet i FN-stadgan så att man med stöd av dem även har kunnat svara mot nya typer av hot, till exempel statsstrukturer som kollapsar, massiva kränkningar av de mänskliga rättigheterna och terrorism.

Beslut om Finlands deltagande i en militär krishanteringsoperation fattas av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Innan ett förslag till avgörande läggs

fram ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott. Om det är fråga om ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag eller ett uppdrag som inte baserar sig på bemyndigande av FN:s säkerhetsråd, ska statsrådet innan förslaget till avgörande läggs fram höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken. Om förslaget till avgörande gäller Finlands deltagande med högst tio personer ska statsrådet ge riksdagens utrikesutskott en utredning i saken. Om det är fråga om att sända enskilda soldater till militär krishantering eller på militära uppdrag inom annan internationell krishantering, till exempel politiska operationer eller civil krishantering, fattas beslutet av Försvarsministeriet efter att Utrikesministeriet har hörts. Exempel på sådana uppdrag är till exempel enskilda stabs-, rådgivnings-, utbildnings- och sakkunniguppdrag.

En central faktor som avgör deltagandet i och den operativa verksamheten inom militär krishantering är operationernas mandat samt avtal, bestämmelser och arrangemang som fastställer truppernas ställning och bl.a. användningen av maktmedel. Vid insatser som inte har FN:s säkerhetsråds mandat kan deltagandet bygga på bl.a. en inbjudan av det aktuella landet. Den internationella praxisen och lagstiftningen i olika länder skiljer sig åt i fråga om hur den rättsliga grunden för deltagandet fastställs och hur den tolkas. För närvarande pågår flera operationer som inte är direkt bemyndigade av FN:s säkerhetsråd. Den här trenden kommer sannolikt att fortsätta och kan förstärkas till följd av säkerhetsrådets svårigheter med att fatta beslut.

Framöver kan det i en del situationer bli nödvändigt att bedöma om det i stället för militär krishantering är fråga om att Finland deltar i tillhandahållande av internationellt bistånd. Helheten som rör lämnande och mottagande av internationellt bistånd inkluderar lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (418/2017) samt Försvarsministeriets och Inrikesministeriets komplettering av lagstiftningen på området. Lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd tillämpas på de högsta statliga organens beslutsförfarande när det är fråga om lämnande av sådant bistånd som avses i lagen till en annan stat, EU eller en internationell organisation. Lagen tillämpas på beslutsfattande om bistånd som bygger på EU:s solidaritetsklausul eller klausulen om ömsesidigt bistånd eller om biståndet inbegriper betydande militära resurser eller användning av militära maktmedel. Lagen tillämpas även om biståndet är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende eller vittsyftande och principiellt viktigt.

Bestämmelser om deltagande i civil krishantering finns i **lagen om civilpersoners deltagande i krishantering** (1287/2004). Utrikesministeriet ansvarar enligt lagen för beslutsfattandet om deltagande i civil krishantering, medan Inrikesministeriet fattar beslut om den nationella beredskapen, dvs. den civila krishanteringens rekrytering, utbildningen, den materiella och logistiska beredskapen, forskningsverksamheten, samarbetet med frivilligorganisationer och samordningen av den nationella beredskapen inom olika

förvaltningsområden. Lagen om civil krishantering innehåller även stadganden om bl.a. frågor som rör anställningsförhållandet för sakkunniga som sänds på civila krishanteringsuppdrag. När lagen förnyades 2019 separerades internationell räddningsverksamhet från civil krishantering och blev ett separat verksamhetsfält. Dessutom stadgade man om Krishanteringscentrets administrativa ställning i egenskap av att det är den instans som sköter de operativa uppgifterna inom den nationella beredskapen och fungerar som statlig arbetsgivare för de sakkunniga. Lagen om civil krishantering uppdateras som bäst och rekryteringsbestämmelserna granskas med avseende på bl.a. längden på de sakkunnigas ämbetsperioder.

Den nationella verksamhetsstrukturen upplevs som fungerande. Den bygger på att två separata lagstiftningar bildar ramen för en uppgiftsfördelning som innebär att besluten om deltagande i militär krishantering bereds i samarbete mellan Utrikesministeriet och Försvarsministeriet, medan Utrikesministeriet beslutar om deltagandet i civil krishantering och Inrikesministeriet ansvarar för den nationella beredskapen. Verksamhetskulturen kan dock utvecklas på ett sätt som säkerställer tillräckligt utbyte av kontakter och erfarenheter. När samarbetet utvecklas är det dessutom viktigt att definiera konkreta åtgärder, till exempel att öka utbudet av utbildning för utländska aktörer och den gemensamma utbildningen för civilpersoner och soldater.

## Utgifter för krishantering

**Utgifterna för den militära krishantering** har under de senaste åren legat på en nivå av cirka 100 miljoner euro (Utrikesministeriets och Försvarsministeriets huvudtitlar sammanlagt). Ramplaneringen har gjorts utifrån de gällande nationella besluten om deltagande och kostnaderna för nya beslut om deltagande har täckts med tilläggsbudgetar. Ramnivån för den militära krishantering är åren 2021–2024 cirka 110 miljoner euro per år enligt den nuvarande nivån på deltagandet. Inom operationerna används olika mekanismer för att täcka och ersätta gemensamma kostnader. Att verksamhetsmiljön för krishantering blir mer utmanande tar sig uttryck i att kostnaderna för att delta ökar när det gäller både material- och personalkostnader. Med de senaste årens anslagsnivå kan det i fortsättningen vara svårt att uppnå samma kvantitativa nivå på deltagandet som fortfarande rådde i slutet av 2018, dvs. cirka 500 soldater. Dessutom önskar framför allt FN att länder med utvecklad kapacitet, som Finland, ska delta i operationerna också med specialmateriel, till exempel helikoptrar. Drifts- och underhållskostnaderna för kontributioner av det här slaget är mycket höga. Specialmaterielens användbarhet i krishanteringsoperationer påverkas av huruvida material är tillgängligt från uppgifter inom det nationella försvaret, det betydande behovet av underhålls- och stödorganisationer samt den ringa mängden drifts- och stödpersonal. Användningen av specialmateriel inom

krishanteringsoperationer, inklusive drifts- och slitagekostnader och även eventuell ersättning, ska täckas ur utgifterna för den militära krishanteringen.

**Utgifterna för deltagande i civil krishantering** täcks ur momentet för civil krishantering inom Utrikesministeriets förvaltningsområde. Målet är enligt regeringsprogrammet att under regeringsperioden öka Finlands deltagande i civil krishantering till nivån 150 sakkunniga. I enlighet med detta måste nivån på anslaget höjas under ramperioden: Det anslag på cirka 18 miljoner euro som har anvisats för civil krishantering 2021 ökar årligen och uppgår till cirka 20 miljoner euro senast 2024. Den nationella beredskapen inom civil krishantering finansieras ur Inrikesministeriets moment. Anslaget för Krishanteringscentrets omkostnader uppgår åren 2021–2024 till cirka 2,2 miljoner euro per år.

## Rekrytering

**Rekryteringsgrunden** har hittills varit god och mångsidig inom både den militära och den civila krishanteringen, och intresset för krishanteringsuppdrag har varit tillräckligt för att möjliggöra Finlands planerade deltagande i den nuvarande verksamhetsmodellen som bygger på frivillighet. Att inom den militära krishanteringen trygga tillgången på personal för operationer som verkar i särskilt utmanande verksamhetsmiljöer har ansetts förutsätta att anställningsvillkoren utvecklas så att de blir mer konkurrenskraftiga i synnerhet när det gäller lönen.

Andelen reservister som årligen tjänstgör i uppgifter inom den militära krishanteringen är cirka 85 procent. Reservisterna rekryteras bland dem som har sökt till beredskapen inom krishanteringen. Försvarsmaktens anställda personal anmäler för sin del att de är villiga att delta i krishanteringsuppdrag. För en del av uppgifterna kan i a.-personal som har avgått från sin tjänst hos Försvarsmakten användas om uppgiften förutsätter en person som har fått den utbildning som Försvarsmaktens anställda personal får, men det inte går att rekrytera en person i aktiv tjänst till uppgiften.

Alla som rekryteras för uppgifter inom militär krishantering förutsätts ha militär utbildning. Under de senaste ungefär tio åren har cirka 1 730 reservister ansökt om krishanteringsuppdrag varje år. Av dem är cirka 150 kvinnor. Alla sökande godkänns inte för beredskap och man hittar inte en lämplig insatsuppgift för alla som har förbundit sig till beredskap. I praktiken rekryteras ungefär hälften av de reservister som har godkänts för beredskap till krishanteringstjänstgöring.

Antalet anställda inom Försvarsmakten som söker sig till krishanteringsuppgifter har ökat under de senaste två åren. Intresset för att delta har ofta ökat när Finland har deltagit i nya insatser. Internationella uppdrag är en del av Försvarsmaktens personalplanering och

uppgiftsrotation. Uppgifter inom internationell krishantering utvecklar personalens kompetens framför allt när det gäller truppleddning, underhåll och insatser under krävande förhållanden. Erfarenhet av internationella uppdrag, inklusive krishanteringsuppdrag, är en förutsättning för högre uppgifter inom Försvarsmakten.

Rekryteringsutmaningarna har länge varit desamma när det gäller vissa uppgifter. Svårast är att hitta lämpliga sökande för uppgifter som kräver specialkompetens, till exempel hälsovårdskunskaper, kunskaper inom det tekniska området av underhåll eller kunskaper i franska språket. Centrala åtgärder för att öka ansökningsaktiviteten är kommunikation som riktas till värnpliktiga på internet och i olika facktidsskrifter. Kvinnors deltagande i militär krishantering uppmuntras.

Krishanteringscentret ansvarar för rekryteringsverksamheten inom den civila krishanteringen. Centret har sedan 2007 ordnat grundutbildning inom civil krishantering. Personer som har deltagit i den utgör den primära resursen för Finlands deltagande i civil krishantering. Till skillnad från många andra jämförelseländer har rekryteringen av sakkunniga inom alla sektorer i Finland koncentrerats till Krishanteringscentret. Krishanteringscentret har i uppgift att följa med internationella lediga tjänster och öppna en nationell ansökan för passande uppdrag. Krishanteringscentret lägger fram ett förslag om att lediganslå uppdragen för Utrikesministeriet, som fattar ett beslut om att inleda ansökan gällande uppdragen. Intresset för civila krishanteringsuppdrag är i Finland betydande, och uppdrag som lediganslås har vanligtvis tillräckligt med sökande. Finland har mycket kompetens som behövs i operationerna, till exempel inom de olika kompetensområden som polisuppgifter förutsätter. Det finns även mycket sakkunskap om jämställdhet och mänskliga rättigheter i Finland. Det är dock svårt att få sökande till de allra mest krävande sakkunniguppdragen, och det är brist på sakkunniga som kan franska. Finland har dessutom haft endast en begränsad mängd lämpliga sökande till chefsuppgifter inom den civila krishanteringen. Inom den civila krishanteringen försöker man fortfarande stärka idén om en s.k. karriärstege, där sakkunnigas utveckling stöds i uppdrag både i hemlandet och utomlands och man på så sätt främjar utvecklingen mot de mest krävande uppgifterna.

## Utbildning

Försvarsmakten ansvarar för **utbildningen** och utrustningen av den personal som sänds till uppdrag inom militär krishantering. Utbildningen inkluderar skolning och kurser som generellt förbereder deltagarna för uppgifter inom militär krishantering. Utbildning som anknyter till den egentliga insatsen ges till den personal som väljs ut till operationen i fråga. Utbildningen inkluderar till exempel enskilda soldatfärdigheter, truppverksamhet, rättsnormerna för krig och genderutbildning. Utbildning om mållandet och dess kultur är också viktig. Försvarsmaktens internationella center ger finländsk och utländsk personal



utbildning som förbereder för militär krishantering. Det ökade kraven i verksamhetsmiljön ställer större krav än tidigare på de sökandes funktionsförmåga samt på utrustningen och materielen. Utbildningen för personalen har också ökat. När det gäller militär krishantering finns det med tanke på utvecklingen av det nationella försvaret ett behov av att delta i minst en operation med en större truppsammansättning. Dessutom kan man delta i flera andra operationer med en mindre truppsammansättning under perioder av olika längd. Med tanke på det nationella försvaret är det effektivast att använda hela truppsammansättningar för militär krishantering, vilket gör det möjligt att i stället för de enskilda soldaternas deltagande utvärdera och utveckla trupperingsprinciperna, materielen och utbildningen.

Krishanteringscentret ansvarar för grundutbildningen inom civil krishantering. I utbildningen deltar cirka 50 utvalda sakkunniga varje år. Ett centralt kriterium vid valet av personer till utbildningarna är bedömningen av om aktörer som genomför civil krishantering kommer att behöva rekrytera sakkunskap av det här slaget inom ett par år. Syftet med utbildningen är att oberoende av personens yrkesbakgrund ge grundläggande färdigheter att arbeta med uppgifter inom civil krishantering i internationell miljö och ofta under utmanande förhållanden, inklusive miljöer med hög säkerhetsrisk. Innehållet i kurserna bygger på de kompetensmål som EU och de internationella organisationerna sätter upp. Utöver grundutbildningen ordnar Krishanteringscentret eller sänder sakkunniga till olika fördjupande utbildningar på olika teman, till exempel övergripande krishantering, rådgivningsarbete och projekthantering. Före avfärd ordnar Krishanteringscentret en introduktionsutbildning som förbereder deltagarna för den aktuella operationen och uppgiften för alla sakkunniga som har utsetts till uppgifter inom den civila krishanteringen.

Vid sidan av utbildningen ska större uppmärksamhet än tidigare fästas vid responsamtal med dem som återvänder från krishanteringsuppdrag och vid utnyttjande av lärdomar från de sakkunniga i utvecklingen av krishanteringen.

Långtidsstödet och den anknyttande rehabiliteringen för dem som återvänder från krishanteringsinsatser behöver också utvecklas och tillräckliga resurser ska reserveras för detta. Personer som har tjänstgjort inom krishanteringsuppdrag har möjlighet att med ersättning från Statskontoret få psykiskt stöd och tillgång till tjänsterna vid Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts (HNS) konsultationspsykiatriska poliklinik i ett år efter att anställningen har upphört. Problematiska situationer kan uppstå i synnerhet om post-traumatiskt stressyndrom (PTSD) bryter ut till och med flera år efter att tjänstgöringen har upphört. Det är viktigt för både den som återvänder från ett krishanteringsuppdrag och de anhöriga att PTSD-symptom identifieras och hjälp ges så tidigt som möjligt.

Finlands Fredsbevararförbund är i praktiken den enda instansen som i samarbete med Statskontoret och HNS erbjuder nödvändigt psykiskt stöd till medlemmar som tjänstgjort inom både militära och civila krishanteringsuppdrag. Verksamheten bygger på behovsprövad finansiering som beviljas av Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA) varje år. Uppmärksamhet bör fästas vid att nivån på finansieringen är tillräcklig och att finansieringsgrunden är förutsebar.



Bild: Försvarsmakten

Man har även tagit upp frågan om att grunda ett veterancenter, till exempel virtuellt. Statskontoret ansvarar för den fortsatta utvecklingen av konceptet när det gäller krishanteringsveteraner vars skador förutsätter anstaltsrehabilitering.

## 6 Krishanteringens genomslag

Kommittén behandlade krishanteringens genomslag i synnerhet utifrån målformuleringen för operationsdeltagandet och utvärderingen i efterhand samt utifrån det påverkansarbete som utförs inom ramen för EU och FN.

### Målformulering och utvärdering i efterhand

Kommittén lät göra en utredning av genomslaget hos Finlands deltagande i krishantering med utgångspunkt i målen för Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och med beaktande av genomslaget också i fråga om den inre säkerheten. Under utredningsarbetet utvärderade man framför allt genomslaget i fråga om FN-insatsen UNIFIL och EU-operationen EULEX Kosovo. I bakgrunden fanns ett utlåtande som riksdagens utrikesutskott gav i samband med utvärderingen av genomslaget hos Finlands deltagande i UNIFIL och där man förutsatte att Finlands UNIFIL-deltagande utvärderas i sin helhet. Vid sidan av det militära krishanteringsdeltagandet i UNIFIL-operationen ville man ta fram en utvärdering av genomslaget beträffande deltagandet i en civil krishanteringsoperation, och Finland har deltagit i EULEX Kosovo under lång tid och med ett betydande antal sakkunniga.

Krishanteringens genomslag har tidigare granskats i bl.a. den utredning om utveckling av utvärderingen av den övergripande krishanteringsverksamhetens genomslag (KRIHAVA) som beställdes av Utrikesministeriet, Försvarsministeriet och Inrikesministeriet och som färdigställdes 2012 samt i Statens revisionsverks revision av den militära krishanteringen (2013) och i uppföljningsrapporten (2015) till denna, där man även granskade den civila krishanteringen och genomförandet av övergripande krishantering. KRIHAVA gav rekommendationer om hur man kan förbättra krishanteringens genomslag genom att använda ett övergripande förhållningssätt vid planeringen, genomförandet och utvärderingen. I Statens revisionsverks rapport konstaterades att målformuleringen för krishanteringen bör vara tydligare och att utvärderingen och rapporteringen av resultaten bör utvecklas.

Riksdagens utrikes- och försvarsutskott informeras regelbundet om Finlands deltagande i krishantering. De redogörelser och utredningar om militär krishantering som ges till riksdagen har till strukturen och innehållets omfattning utvecklats för att bättre svara mot behovet att som stöd för det nationella beslutsfattandet ta fram mer övergripande information som belyser ett längre tidsspann. I redogörelserna och utredningarna har man

redogjort för operationernas militära och politiska mål, liksom för målen för det nationella deltagandet. När deltagandet avslutas ger Utrikesministeriet och Försvarsministeriet riksdagen en effektivitetsutvärdering av deltagandet i den aktuella operationen.

I den utredning som man nu har låtit göra beaktas att Finlands mål för krishanteringen formuleras både nationellt och internationellt på det politiska och operativa planet. Operationerna har egna mål enligt de internationellt godkända mandaten, och dessa mål främjas för sin del av de trupper och sakkunniga som Finland sänder. På det politiska planet är målen för krishanteringen enligt Finlands nationella riktlinjer att främja stabilitet, fred, demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen och jämställdhet samt att stärka den nationella försvarsförmågan och den inre säkerheten. Målen på det operativa planet är bl.a. att skapa goda relationer till de centrala aktörerna, delta i insatser som är av betydelse för Finland, främja det internationella samarbetet samt begränsa effekterna av terrorism, extremrörelser och internationell brottslighet och minska de yttersta orsakerna till oreglerad migration i ursprungsländerna.

Beredningen och verkställandet av operationerna, inklusive målen för operationen, bygger i regel på verkställarens beslut, utvärderingsmodeller och procedurer. När man fattar beslut om operationerna och mandaten för dem försöker man även förvissa sig om att operationerna har tillräckliga resurser för att framgångsrikt verkställa sina mandat. Finland har särskilt goda möjligheter att påverka inrättandet av EU:s krishanteringsoperationer och utvärderingen av verkställandet av operationerna. EU:s, FN:s och Natos uppföljnings- och utvärderingsrapporter kan utnyttjas vid de nationella utvärderingarna.

Utifrån utredningen kan man konstatera att Finlands krishanteringsdeltagande har tjänat de mål för utrikespolitiken, den inre säkerheten och försvarspolitikerna som Finland har satt upp för sig själv. Deltagandet har även haft positiv inverkan på det nationella försvaret, krishanteringskompetensen och kapacitetsutvecklingen. På insatsnivå är det dock inte enkelt att konkret och i detalj påvisa genomslaget. Bland rekommendationerna i utredningen poängteras svårigheten i att göra en utredning när tydliga, nerskrivna verksamhetsmål saknas. För att utveckla utvärderingen av genomslaget behövs mer exakta mål och kriterier för dem samt indikatorer som passar för att mäta genomslaget och definition av indikatorerna genom samarbete mellan förvaltningsområdena. Inom ramen för EU:s ramverk för civil krishantering skulle man även kunna främja liknande utvärdering på EU-nivå.

Man påminner i utredningen om att påverkansmöjligheterna för en trupp som har sänts av ett enskilt land eller en enskild sakkunnig bygger på verksamheten som en del av organisationen, vilket innebär att det är svårt att separera genomslaget till ett eget utvärderingsobjekt. Detta gäller framför allt civil krishantering, dit man vanligtvis sänder enskilda sakkunniga. Det är även svårt att hålla isär genomslaget ur ett enskilt deltagande lands

perspektiv och andra deltagande länders åtgärder samt målen för operationen eller mål som har satts upp av andra aktörer. En del av genomslaget kan även uppstå till följd av multinationellt samarbete som genomförs med partnerländerna i hemlandet.

I utredningen rekommenderas att man utvecklar en modell för uppföljning och utvärdering av genomslaget som är gemensam för förvaltningsområdena, precis som det föreslogs också i KRIHAVA-undersökningen. Som grund borde man utarbeta tydliga effektivitetsmål som har godkänts gemensamt och som konsekvent kan användas som utgångspunkt för utvärderingen. Mer begripliga mål skulle enligt utredningen även för sin del stödja möjligheten för utomstående, till exempel medborgare och medier, att utvärdera effektiviteten på ett mer tillförlitligt sätt än tidigare. På motsvarande sätt skulle utomstående ha bättre möjlighet att föra fram ny information om alternativen för deltagandet, utvecklingen av verksamheten och kostnadseffektiviteten. I KRIHAVA-rapporten konstateras att utvärderingarna kan genomföras enligt de olika aktörernas ansvarsområden, men att utvärderingsinformationen som har tagits fram bör sammanställas och tolkas tvärsektorielt och med övergripande krishantering som perspektiv.

Som stöd för den parlamentariska kommitténs arbete användes även rapportering från Finlands beskickningar utomlands om jämförelseländernas deltagande i krishantering och eventuella genomslagsutvärdering. Av rapporteringen framgick att genomslagsutvärdering tills vidare endast görs i ett fåtal jämförelseländer och att praxisen inte har utvecklats i detta hänseende. Finland skulle för sin del kunna främja utvärderingen av krishanteringsoperationernas genomslag också på det internationella planet.

## Finlands påverkan inom ramen för EU och FN

Kommittén behandlade hur Finlands genomslag inom krishanteringen även ökas genom att för det första ytterligare stärka det påverkansarbete som redan nu utförs i fråga om i synnerhet EU:s, men även FN:s och andra krishanteringsverkställdes konceptuella arbete och krishanteringsrelaterade beslutsfattande och för det andra konsekvent sträva efter att placera finländare på ledande poster inom krishanteringsoperationer och de organisationer som verkställer dem.

Som medlem av EU och FN kan Finland på ett centralt sätt främja den internationella krishanteringens genomslag. På grund av EU:s karaktär och beslutsstruktur har Finland större möjligheter att påverka krishanteringsoperationer inom EU. Centrala omständigheter som förbättrar genomslaget är beaktande av partnerländernas behov och stärkande av partnerländernas ägarskap, användning av olika verktyg på ett helhetsbetonat sätt under olika skeden av konfliktcykeln, stärkande av involveringen av kvinnor och kvinnors



delaktighet, integrering av mänskliga rättigheter, genderfrågor och jämställdhet som perspektiv i krishanteringsoperationernas arbete, realistisk målformulering och resurser som dimensionerats utifrån målsättningarna, fungerande övergångsstrategier och oberoende utvärdering av krishanteringens genomslag.



Bild: Försvarsmakten

## 7 Kommitténs rekommendationer för att förbättra det övergripande förhållningssättet och genomslaget hos Finlands deltagande i krishantering

1. **Finland ska fortsätta det aktiva och mångsidiga deltagandet i internationell krishantering.** Krishantering är ett centralt verktyg för Finlands utrikes-, säkerhets och försvarspolitik och används för att främja säkerheten i konfliktområdet och globalt. Genom konflikthantering stöder man konfliktlösningen, stabiliseringen efter konflikter och skapandet av trygga samhällen och ökar även finländarnas säkerhet. Krishanteringen är en del av Finlands internationella ansvarstagande och utrikespolitiska inflytande som medlemsland i FN, EU och OSSE, partnerland till Nato och i relationen till centrala partnerländer med hög kapacitet. Genom att delta i internationell krishantering påverkar vi även den inre säkerheten i positiv riktning och utvecklar den nationella beredskapen och kapaciteten.
  - Man ska även i fortsättningen på ett mångsidigt sätt delta i FN:s, EU:s, OSSE:s, Natos och internationella koalitioners krishanteringsåtgärder.
  - Det ska säkerställas att planeringen av krishanteringsdeltagandet, beslutsfattandet och anslagen gör det möjligt att snabbt reagera på förändringar i verksamhetsmiljön och fokusområdena.
  - Kommunikationen ska utvecklas på ett sätt som ingående ökar förståelsen för krishanteringens natur och utvecklingstrender, de fördelar som krishanteringsdeltagandet medför för Finland och intresserades möjligheter att söka sig till krishanteringsuppdrag.
  - Långtidsstödet och den anknyttande rehabiliteringen för dem som återvänder från krishanteringsinsatser ska utvecklas och de nödvändiga resurserna ska reserveras för detta. Det ekonomiska stödet och därigenom verksamhetsförutsättningarna för de organisationer som deltar i verksamheten ska tryggas.

2. **Finland ska stärka det övergripande förhållningssättet inom krishanteringen både nationellt och internationellt.** Målet ska vara att stärka den helhet som utgörs av humanitär verksamhet, utvecklingssamarbete, fredsmedling, andra politiska åtgärder och krishantering, så att stabiliteten och säkerheten i målländerna kan stödjas på ett hållbart sätt. Utrikesministeriet samordnar det övergripande förhållningssättet.
  - Det övergripande förhållningssättet ska förbättras med gemensam målformulering för krishanteringen och i verkställandet av operationerna med beaktande av att behovet av internationellt stöd ser olika ut under olika skeden av konflikten.
  - Den föregripande utvärderingen av krishanteringens verksamhetsmiljö ska utvecklas i samarbete mellan de ansvariga aktörerna inom krishanteringen, dvs. Utrikesministeriet, Försvarsministeriet och Inrikesministeriet, genom utnyttjande av sakkunskapen i medborgarsamhället och forskningssamfundet.
  - Verksamhetskulturen inom den övergripande krishanteringen ska utvecklas. Centrala metoder för detta är internationell utbildning som ges i Finland och som finansieras eller tillhandahålls av Finland samt påverkan på tillvägagångssätten för krishanteringen i operationerna.
  - Den militära och civila krishanteringen ska samordnas, liksom även utvecklingssamarbetet, det humanitära biståndet och fredsmedlingen, för att uppnå bästa möjliga samverkan och hållbara resultat.
  - Sambandet mellan den inre och den yttre säkerheten ska beaktas i planeringen och verkställandet av krishanteringsdeltagandet.
  - Målet ska vara att försöka påverka planeringen av operationerna och främjandet av ett övergripande förhållningssätt i de internationella organisationerna.
3. **Kvantitativa och kvalitativa mål ska sättas upp för krishanteringsdeltagandet.** Kvantitativa och kvalitativa mål säkerställer att Finlands krishanteringsdeltagande kontinuerligt utvecklas på ett sätt som motsvarar dess betydelse inom Finlands utrikespolitik och säkerhetspolitik.
  - Den i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (2020) fastställda minimimålnivån på minst 150 sakkunniga ska under de kommande åren bevaras inom den civila krishanteringen, så att detta även avspeglas i nivån på anslaget. Samtidigt utvärderas möjligheterna att höja målnivån ytterligare.



- Finlands deltagande i militär krishantering har minskat snabbt under de senaste åren. Den nedåtgående trenden beträffande deltagandet i militär krishantering ska stoppas, och deltagandet ska stärkas med 2020 års nivå på deltagandet och anslaget som minimiutgångspunkt.
  - Målet ska vara att i större utsträckning än i nuläget tillhandahålla specialpersonal och specialmateriel för behoven inom krishantering. Detta ska beaktas i utbildningen, rekryteringen, anställningsvillkoren och anslagsplaneringen.
  - Arbetet med att stärka kvinnors deltagande i krishantering fortsätter, både nationellt och internationellt. Kvinnors tillträde också till ledande positioner inom krishanteringen stöds aktivt. Inom den civila krishanteringen eftersträvas en könsfördelning på cirka 50–50 procent i fråga om de sakkunniga som sänds iväg vid den ifrågavarande tidpunkten. Inom den militära krishanteringen är målsättningen att fördubbla kvinnornas andel från den nuvarande andelen på under fem procent på vägen mot FN-målet (15 procent av de verksamma inom FN-trupperna ska vara kvinnor).
  - Den nationella sakkunskapen, utbildningen och rekryteringsgrunden utvecklas beträffande bl.a. teknologin som används i konfliktmiljöer, hybridpåverkan, cyberhot, terrorism, organiserad brottslighet, migration, mänskliga rättigheter, klimatförändrings- och miljöfrågor, hälsosäkerhet och fredsmedling, så att Finland kan tillhandahålla specialkompetens för krishanteringssupdrag. Utbildnings- och rekryteringsåtgärderna utvecklas för att förbättra det fransktalande rekryteringsunderlaget.
4. **De geografiska fokusområdena för Finlands deltagande i krishantering ska avspegla utvecklingen av verksamhetsmiljön och de internationella krishanteringsbehoven.** Det närmaste grannskapet i Europa förblir centralt. Tyngdpunkten för den internationella krishanteringen har redan länge förstärkts i Afrika beroende på dess konflikter och konfliktpotential, som bl.a. påverkas av klimatförändringen, befolkningstillväxten, den dåliga förvaltningen och den avsaknad av visioner som dessa leder till, den oreglerade migrationen och terrorismen.
- Det mångsidiga deltagandet i krishanteringen i olika konfliktområden fortsätter, och i synnerhet i de områden som har störst säkerhetskonsekvenser för Finland och Europa.
  - Deltagandet i insatser i Afrika stärks betydligt med beaktande av krishanteringsbehoven i Afrika och de återverkningar som säkerhetsläget i området har på Finland och Europa.

- Möjligheterna att samarbeta med partnerländerna utnyttjas, i synnerhet när det gäller de nordiska länderna.

## 5. **Krishanteringens genomslag ska förbättras**

Deltagandet i krishantering stöder förverkligandet av Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska mål. För att förbättra genomslaget ska man vid sidan av de mer omfattande utrikes- och säkerhetspolitiska målen för krishanteringsdeltagandet förtydliga den lands- och insatsspecifika målformuleringen och utveckla utvärderingen av genomslaget. Genomslaget måste även förbättras i synnerhet när det gäller det politiska arbete och utvecklingsarbete som utförs inom EU och FN.

- Förvaltningsområdena ska samarbeta för att i enlighet med rekommendationerna i tidigare utredningar utveckla tydligare målformulering i samband med besluten om att delta i krishantering och tydligare uppföljning av hur målen verkställs och målsättningarnas genomslag, inklusive indikatorer och mätare.
- Krishanteringens genomslag ska främjas i synnerhet inom EU och FN. Man ska aktivt delta i arbetet med att utveckla kapaciteten och verkställa principerna för hållbar utveckling inom krishantering samt förbättra kvinnors deltagande och ställning i konflikter och krishantering.
- Målet är att öka hållbarheten och det övergripande förhållningssättet gällande resultaten av EU-operationerna och även beakta kontrollerade nedläggningar av operationerna eller övergång till andra EU-verktyg. Finlands ställning som utvecklare av och föregångare inom EU:s civila krishantering upprätthålls.
- Rekryteringen av finländare till ledande positioner inom krishanteringsoperationer och organisationer som verkställer sådana ska stödjas. Utnyttjandet av utlandserfarenhet i uppgifter på det nationella planet ska utvecklas.

# Bilagor

## Den parlamentariska krishanteringskommittén

### Kommitténs uppgifter, medlemmar, permanenta sakkunniga och sekretariat

**Mandattid:** 6.3.2020–28.2.2021

**Kommittéarbetets utgångspunkt:** I enlighet med regeringsprogrammet ska det tillsättas en parlamentarisk kommitté för utvecklande av Finlands krishanteringspolitik. Kommittén utarbetar sådana övergripande riktlinjer för målen för krishanteringen som sträcker sig över regeringsperioderna och som syftar till att förbättra verksamhetens effekt och en planmässig användning av resurserna samt säkerställa ett tillräckligt deltagande i kvantitativt hänseende. Enligt regeringsprogrammet strävar Finland efter att stärka sitt deltagande i internationell krishantering med betoning på FN-insatser.

**Kommitténs uppgifter:** Kommittén har till uppgift att i ljuset av nationella krishanteringsbehov och framtidsutsikter kartlägga Finlands deltagande i krishantering på längre sikt med hänsyn till nationella personalresurser och ekonomiska resurser, behov i anknytning till utvecklingen och upprätthållandet av den nationella försvarsförmågan, lagstiftning om deltagande i internationell krishantering, krishanteringsdeltagandets genomslag och Finlands utlands- och säkerhetspolitiska profil, samt framföra förslag till åtgärder och rekommendationer i anknytning till detta, inkl. eventuella behov i anknytning till revidering av lagstiftningen och resurser (personal, anslag).

**Ordförande för kommittén:** Johanna Sumuvuori, politisk statssekreterare

**Vice ordförande för kommittén:** Jouni Ovaska, riksdagsledamot

#### Kommitténs medlemmar och ersättare:

Kimmo Kiljunen, riksdagsledamot (ersättare Hussein al-Taei, riksdagsledamot),  
Socialdemokratiska riksdagsgruppen

Petri Huru, riksdagsledamot (ersättare Minna Reijonen, riksdagsledamot),  
Sannfinländarnas riksdagsgrupp

Ville Kaunisto, riksdagsledamot (ersättare Jaana Pelkonen, riksdagsledamot),  
Samlingspartiets riksdagsgrupp

Jouni Ovaska, riksdagsledamot (ersättare Pasi Kivisaari, riksdagsledamot),  
Centerns riksdagsgrupp

Johanna Sumuvuori, statssekreterare (ersättare Heli Järvinen, riksdagsledamot),  
Gröna riksdagsgruppen

Merja Kyllönen, riksdagsledamot (ersättare Markus Mustajärvi, riksdagsledamot),  
Vänsterförbundets riksdagsgrupp

Eva Biaudet, riksdagsledamot (ersättare Anders Norrback, riksdagsledamot),  
Svenska riksdagsgruppen

Sari Tanus, riksdagsledamot (ersättare Peter Östman, riksdagsledamot),  
Kristdemokratiska riksdagsgruppen

Harry Harkimo, riksdagsledamot, Liike Nyt-rörelsens riksdagsgrupp

**Permanent sakkunniga:**

Oskari Eronen, Asien-direktör, Crisis Management Initiative

Kirsi Henriksson, direktör, Krishanteringscentret CMC Finland

Janne Kuusela, överdirektör, försvarsministeriet

Harri Uusitalo, chef för Försvarsmaktens internationella center FINCENT

Vesa Virtanen, planeringschef/personalchef, Försvarsmakten

Mauri Koskela, ordförande, Finlands Fredsbevararförbund rf

Laura Yli-Vakkuri, överdirektör, inrikesministeriet

Anni Lahtinen, Finska utvecklingsorganisationer – FINGO

Mikko Kinnunen, avdelningschef, utrikesministeriet

Anne Palm, verksamhetsledare, Laajan turvallisuuden verkosto ry WISE

**Generalsekreterare:** Sari Rautio, utrikesministeriet

**Medlemmar i sekretariatet:**

Lauri Hirvonen, utrikesministeriet

Sandra Hatzidakis, utrikesministeriet

Anu Konttinen, utrikesministeriet

Helena Partanen, försvarsministeriet

Mikko Lehto, försvarsministeriet

Vesa Kotilainen, inrikesministeriet

Emma Patovuori, inrikesministeriet

Sami Pirkkala, statsrådets kansli

SNELLMANSGATAN 1 A, HELSINGFORS  
PB 23, 00023 STATSRÅDET  
[valtioneuvosto.fi/sv/](http://valtioneuvosto.fi/sv/)  
[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

ISBN: 978-952-383-903-8 PDF  
ISSN: 2490-0966 PDF